

GESTION PUBLIQUE :

L'ATTRACTION DES GRANDS PÔLES

1) Du service des Pensions au service des Retraites Une évolution pas si anodine que cela

Un groupe de travail s'est tenu le 2 octobre 2009, à la suite du décret du 29 août instaurant la création du Service des Retraites de l'Etat (SRE), portant sur l'actualité de la réforme des pensions. Ce groupe de travail fait suite à la demande de la Fédération Solidaires Finances en juillet dernier et de l'Union SNUI SUD Trésor de réunir l'ensemble des protagonistes autour d'une même table. Pour l'union SNUI/SUD Trésor et SUD Centrale (liminaire ci dessous) cette création s'inscrit bien dans la droite ligne de la RGPP. Au nom de la lutte officielle contre les doublons, il s'agit d'une véritable concentration de compétences sur le Service des Retraites de l'Etat sans tenir compte du service réellement rendu.

«Lors du dernier groupe de travail consacré au service des retraites de l'Etat, nombre de nos questions sont restées sans réponse. Seule nous est apparue clairement la volonté de l'administration centrale de réduire considérablement la voilure du service des pensions et de ses relais dans toutes les administrations, le SRE étant chargé de sa propre restructuration sans que les personnels et leurs représentants n'aient une vision claire de leur devenir.

Dans un contexte marqué du sceau de la RGPP et de son outil de gestion des personnels, la loi sur la mobilité, ce manque de transparence ne contribue pas à rassurer les personnels, au moment où un nouveau volet de la réforme des retraites se profile.

Dans les derniers documents que vous nous avez communiqués, l'absence totale de précisions sur la spécialisation annoncée des centres de gestion dédiés ne permet pas de préjuger de la mutation des tâches accomplies par les actuels CRP. Leur cartographie ne sera connue qu'en fin d'année sans que nous sachions sur quels critères elle s'organisera.

Si elle peut contribuer à une meilleure réponse aux interrogations des personnels actifs sur leur future retraite, la création de centres d'appel nous semble totalement inadéquate pour la population des usagers retraités. Comment croire en effet que des télé-conseillers spécialisés par segments de clientèles (dixit la synthèse des ateliers de travaux), auxquels seront assignés des objectifs d'efficacité en particulier sur la durée, pourront prendre en compte la dimension humaine nécessaire en direction d'une population de personnes âgées ?

L'expérience des CPS, à laquelle il est fait référence, n'est pas probante au regard de la détérioration de la qualité des réponses qui a été évoquée récemment dans un dernier groupe de travail qui leur était consacré. Et que dire d'un site Web tourné vers les usagers comme puissant outil de communication quand on sait que la moitié des ménages français n'est pas équipée de l'outil internet, encore moins s'il s'agit d'une population âgée et modeste ?

L'industrialisation sous-jacente à la réforme du traitement des pensions conduit désormais l'administration à envisager l'allègement de la fourniture de pièces justificatives, à travers notamment la remise en cause de la déclaration de mise en paiement, point de départ des délais de contestation et de recours et de connaissance des cumuls, quand ce n'est pas tout simplement de s'assurer de l'existence du pensionné.

D'ailleurs vous reconnaissez vous même que certaines propositions de services nécessitent une analyse des risques. En effet, de telles évolutions remettent en cause la qualité du service rendu et multiplient les risques de contentieux dont souffriront inmanquablement les usagers.

En cas d'erreurs de paiement ou de débets, où se situera la responsabilité ? Chez les TPG ou administrateurs départementaux des Finances Publiques dans le département desquels se trouvera un centre de gestion des pensions, ou chez le directeur du SRE ?

Quels moyens sont alloués à cette réforme dont le but avoué est la suppression de 300 emplois dans les CRP « au fil du temps » pour reprendre votre expression ?

De nombreuses questions se posent. Comment les agents des CRP existants vont-ils vivre la dégradation ainsi programmée de leurs conditions de travail sans qu'aucun allègement de charges ne soit réellement induit, au moins dans un 1er temps, selon la vision de la réforme ?

Quelles certitudes sur les reclassements malgré la volonté de rassurer du directeur général ? De plus, celui-ci demande aux directions locales de réunir les agents alors que ces mêmes directions n'ont aucun contenu concret à délivrer à ces derniers ni sur le contenu de leurs missions ni sur leur cartographie. La définition en cours des statuts des nouveaux corps de la DGFIP ne contribue pas dans la période à rassurer les personnels sur leur devenir.

Quant au CIR et à son enrichissement dans les 2 ans à venir, un certain nombre de questions se posent. Les liquidations de pensions présentent à ce jour des lacunes de plusieurs ordres : validations de services auxiliaires, majorations pour enfants, quotités de temps partiel, sans parler de la retraite additionnelle de la Fonction Publique où selon les données rentrées par les services RH, la liquidation est parfois incomplète. Ces erreurs de liquidation sont rarement du fait de l'ancien service des pensions de Nantes mais plutôt des ministères liquidateurs.

Comment obtenir un CIR à jour et parfaitement exact en sachant de plus que celui-ci doit être complété par des données issues d'autres régimes qui ne sont pas forcément plus à jour ? Si ce travail d'enrichissement n'est pas réalisé d'ici 2012, nous ne pouvons admettre que la réforme s'appliquera coûte que coûte au détriment des futurs pensionnés.»

Le pôle SRE : une concentration à marche forcée

Le nouveau service des retraites de l'Etat a pour mission de regrouper les compétences et les données issues des services gestionnaires des divers ministères afin d'alimenter le Compte Individuel Retraite des agents de l'Etat (CIR).

De nombreux obstacles tant administratifs (inexactitudes des données actuelles, taille des ministères), qu'informatiques (incompatibilité des applications RH, origines de données extérieures) se posent quant à la complétude du CIR.

Le CIR fera état des carrières multiples qu'aura pu avoir un agent (public/privé)

Toutefois, l'administration considère que d'ici fin 2011, le CIR pourrait servir de base à la liquidation des retraites. Une saisine du Conseil d'Etat sera faite dans ce sens afin de modifier le Code des Pensions. Cette réforme sera coordonnée par le Comité de Pilotage du SRE.

Un état des lieux sera fait quant à la situation des différents ministères afin de leur donner une visibilité sur le calendrier des bascules de données.

Des visites seront effectuées dans les CRP, dans le but d'y installer et consolider des systèmes d'animation par le SRE.

La maîtrise d'ouvrage assurée par le SRE sera selon l'administration clarifiée. Cette précision a été apportée à la suite d'une de nos remarque faisant état du fait que bon nombre d'applications informatiques fonctionnent de manière satisfaisante même si pour certaines d'entre elles, elles aient déjà une longue carrière derrière elles. Pourquoi remettre en cause une maîtrise d'ouvrage effectuée par le SRE alors que celle-ci donne entière satisfaction auprès des utilisatrices et utilisateurs des applications informatiques «Maison» ?

L'Union SNUI SUD Trésor et SUD Centrale se sont émus à plusieurs titres de la volonté affichée de l'administration de bouleverser un service qui a déjà fait ses preuves dans le traitement des données et s'interroge sur la nécessité et l'efficacité d'un tel changement dans des délais aussi rapides.

Encore une réforme au pas de charge, et ce malgré le discours ambiant : « nous avançons à petits pas »...

Centres de gestion dédiés : une décision éminemment politique ?

Les nouveaux Centres de gestion des Pensions seront, logique de concentration, moins nombreux que les actuels mais resteront territoriaux dans des attributions nouvelles. Ils sont maintenus dans le réseau et sous la responsabilité des administrateurs régionaux. Le SRE assurera l'animation « métiers » des Centres. Mais la cartographie sera connue au plus tard en début d'année.

Toutefois aucune piste à ce jour ne filtre sur la « matière ». Sur leur organisation, leur compétence et localisation, le plus grand secret demeure. Y aurait-il là quelque sujet à s'émouvoir ? Sommes-nous déjà sur le 2ème volet de la réforme Fillon ? Les « heureux » élus seraient-ils choisis sur les critères d'une concentration (là aussi) géographique ?

Toutes les spéculations sont ouvertes, puisque rien ne peut être dit (par l'Administration). Ne serions-nous pas à l'aube de la mise en place d'un nouveau système de retraite pour les fonctionnaires ?...

Plate-forme d'accueil : toujours plus loin de l'utilisateur

L'Union SNUI SUD et SUD Centrale ont toujours considéré que la RGPP c'est la substitution de la notion d'accessibilité à celle de proximité du service public. L'internet, la plate-forme téléphonique remplacent le contact physique et direct avec un agent public. En voilà un exemple de plus.

L'accueil de proximité, tel qu'il est pratiqué par les CRP à compétence géographique aujourd'hui, via les guichets et le téléphone, qui « suivent » et connaissent leur dossier, sera remplacé par un accueil de type « front office » dont on devine, par les contraintes qui lui sont applicables (voir l'exemple des CPS), qu'il sera totalement inadéquat pour une

partie de la population des pensionnés tant par son âge que sa fragilité sociale.

Le site WEB sera consultable et non interactif et sans doute pas plus adapté à une partie des pensionnés.

Quant au SRE, il dispose déjà de structures d'accueil téléphoniques (Pôles d'accueil Téléphoniques), courriels et courriers qui semblent donner satisfaction.

Les actifs, futurs pensionnés, pourront être renseignés sur leur Compte Individuel Retraite.

Des simplifications sources de futurs contentieux

Où comment faire toujours plus avec moins (d'effectifs). Les simplifications proposées par la synthèse des ateliers travaux sont souvent de bon aloi et attendues par les agents des CRP, qui regrettent de les voir arriver au moment où, pour la plupart, leur mission va disparaître. Certaines comme l'éventuelle remise en question de la déclaration de mise en paiement soulèvent la question sur les contentieux à venir (données erronées, cumuls, etc...).

On peut toujours supposer une liquidation quasi automatique à partir des données du futur Opérateur National de la Paye. Toujours plus de concentration, toujours moins de personnels.

Préoccupés par les suppressions d'emplois à la DGFIP et en administration Centrale, l'Union SNUI SUD Trésor et SUD Centrale ne sauraient faire l'impasse des suppressions d'emplois dans les divers ministères concernés par cette réforme qui verront le transfert de leurs compétences vers le SRE.

Pour les agents du SRE, il y aura bien une garantie du maintien des rémunérations. Pour les agents des CRP, les transferts des charges de travail se feront progressivement. Les mutations se feront « dans le plus grand respect des agents » avec un maintien à résidence.

Nous serons vigilants sur ce point, la loi sur la mobilité permettant bien d'autres choses. L'appel de « forces vives » sera nécessaire sur les futurs centres de gestions (voir Chorus... !). Les réunions des agents par les Directions locales ne sont pas là pour apporter des réponses mais pour recueillir les interrogations ! Oserions nous dire que l'inquiétude est partagée...

Et pour les agents ?

En conclusion, bien des interrogations demeurent, et non des moindres. L'Union SNUI SUD Trésor et SUD Centrale considèrent que la volonté de l'Administration de concentrer et d'industrialiser les tâches pour rentabiliser à tout prix et supprimer des emplois est porteuse de détérioration des conditions de travail pour les agents et de la qualité de service rendu à l'utilisateur.

2) CHORUS: une centralisation non maîtrisée !

En juillet, au détour de la réunion sur le Document d'orientation Stratégique concernant la gestion Publique, l'administration nous avait fait part du lancement de la vague 3 de Chorus et de la mise en place de la vague 4 pour janvier 2010. Cette dernière caractérisée par, d'une part le basculement du ministère de la défense, une partie de celui de l'Intérieur, une partie du ministère de la justice, le ministère de l'Équipement, d'autre part, par l'implantation de Chorus dans une cinquantaine de départements (52) sans en préciser pour autant à cette date la localisation.

La réunion du 18 septembre s'inscrivait dans la continuité de ce premier groupe de travail et pour l'Union SNUI SUD Trésor il s'agissait d'avoir enfin des explications face aux inquiétudes du réseau (liminaire ci dessous).

«Vous nous conviez aujourd'hui à un groupe de travail Chorus. Il est évident que les échanges que nous avons eus sur ce sujet et les annonces que vous aviez faites dans le cadre du DOS gestion publique nécessitaient cette réunion. Car ce progiciel de gestion remet en cause la structure actuelle que nous connaissons et a et aura des répercussions lourdes sur les services de dépenses des TG, des DLU, des DRU qui pour nombre d'entre eux sont condamnés à disparaître.

Pour autant, sans réels éléments permettant de faire un point d'étape sur son déploiement dans certains départements, le fait que les agents des services concernés si le nom ne leur est pas étranger le contenu leur échappe complètement (car qui mieux que les utilisateurs peuvent concrètement aborder le sujet ?), et à la lecture des documents que vous nous avez fournis essentiellement techniques et comptables, nous considérons pour notre part cette réunion comme une première réunion d'information.

C'est pourquoi nos interrogations sont nombreuses face à ce qui nous apparaît comme une véritable usine à gaz à l'architecture compliquée et au langage parfois ésotérique.

- Qu'en est-il du déploiement car, pour certains départements, et compte tenu de la formation tardive, l'ouverture de Chorus n'a pu se faire qu'au mois de juillet et par conséquent les travaux de post reprise n'ont pu être réalisés que mi septembre c'est à dire en ce moment ?

- Chorus et Hélios sont deux logiciels coûteux et très ressemblants : doublons ou complémentarité ?

- Les premiers bénéficiaires de la formation dans les services Dépenses (2 à 3 par départements) et gestion immobilière que nous avons pu rencontrer déplorent l'insuffisance de celle-ci (notamment l'absence d'outil pédagogique) limité à trois jours dont le but semble se réduire au vocabulaire Chorus, aux rôles et aux responsabilités de chaque intervenant. Pourquoi cette indigence pour une application aussi colossale ? Est-ce pour tenter de rattraper le retard ?

- Pourquoi a-t-on limité l'octroi d'une seule licence par département ? Qu'en est-il en cas d'absence du titulaire ou tout simplement en cas de surcharge de travail ? Est ce réellement pour des raisons de coût comme on peut l'entendre ou pour des raisons inavouables ? Afin d'en démontrer les limites dans le cadre de la sphère publique ? Pour mieux l'externaliser ?

- Si nous ne sommes qu'aux prémices de l'intégration de la gestion immobilière au sein de Chorus déjà des inquiétudes se matérialisent. Dans le cadre du garant du référentiel immobilier, a-t-on réellement pris en compte la réalité et la charge de travail dévolu, dans les petits départements où un seul agent est prévu pour assurer toute la gestion domaniale (rédactions des actes, Guide internet, ventes immobilières..., plus en 2010 les conventions d'utilisations et les loyers budgétaires) et qui avec Chorus dès l'automne 2009 devra prendre en compte la comptabilité patrimoniale ?

Des plateformes CSP (centre de services partagés) vont être créés en région. Même si ces plateformes ont pour but de travailler pour le compte des gestionnaires, elles ont également pour but de «mutualiser

dans un même lieu la réalisation d'une partie ou de l'ensemble des tâches de gestion de plusieurs autres entités «géographiquement ou fonctionnellement distinctes».

Cela signifie t-il qu'un seul cadre A sera conservé dans ces deux services pour simplement valider le paiement pour le compte du comptable assignataire (TPG) et que tous les autres rejoindront le CSP régional?

- Qu'entendez vous par niveau de mutualisation des crédits en fonction des choix d'organisations des ministères ?

Avec ce logiciel, le gestionnaire ou le comptable peut modifier les délais de paiement à tout moment en fonction des crédits. Puisqu'au bas de la 1ère page de la fiche N°7 du dossier on nous indique «en fonction des choix d'organisation et du niveau de mutualisation des crédits de paiement...», c'est bien sûr une mutualisation de tous les crédits de fonctionnement interministériels sur laquelle nous nous engageons, à savoir qu'en fonction des priorités des uns et des autres, les crédits pourront être modifiés au fur et à mesure des besoins.

- Le logiciel calcule les intérêts moratoires à partir du jour zéro pour un paiement immédiat, alors que la procédure peut prendre plusieurs jours compte tenu des différents paliers, ce qui risque à terme de coûter plus cher aux départements. Même s'ils indiquent que le gestionnaire peut décider de ne pas payer ces frais on peut s'étonner de l'utilité de cette procédure qui se fera encore au détriment des fournisseurs.

- Pour l'Union SNUI SUD Trésor au regard du SCN ONP, du SCN service des retraites, dans quels mesures les services actuels de la Dépense ne vont-ils pas devenir de simples prestataires de service (ce qui est la logique des services facturiers) réduits là où ils subsisteront à valider les procédures de contrôles mis en place par les ordonnateurs. Ce qui équivaut de fait à une remise en cause de la séparation ordonnateur/comptable qui ne subsistera que de façon théorique dans la logique du principe du CHD et du développement des partenariats avec les ordonnateurs.

- Et les agents ? De fait les économies d'emplois espérées par l'administration dans le cadre de la RGPP sont énormes : si en 2005 38 000 étaient nécessaires à l'utilisation des systèmes comptables l'objectif affiché s'élève pour 2011/2012 à 14 000. Combien pour la DGFIP ?

Quand et comment comptez vous aborder ce sujet ? Pour notre part celui-ci fait partie intégrante du déploiement et doit être traité en concomitance, et dans sa globalité.

- Pouvez vous nous donner enfin les vrais chiffres concernant le coût à ce jour de Chorus ?

Enfin nous entendons de plus en plus parler de la nécessité d'un pilotage global du système informatique financier et budgétaire de l'Etat : COPERNIC, ONP, CHORUS, quelle est la position de l'administration sur ce sujet ?

Impossible d'être exhaustif tant les enjeux sont immenses, mais on a là une série de questions dont les réponses seront déterminantes.»

Rappel : Chorus est un progiciel dont s'est doté l'Etat pour regrouper dans une seule application l'ensemble des informations de gestion financière et leur traduction en comptabilité.

Une réunion qui en appelle une autre

Force nous est de déplorer que si nous attendions des explications, manifestement pour l'administration l'heure n'est pas aux éclaircissements.

Lors de cette réunion nous avons eu connaissance enfin des implantations départementales de Chorus au 1er janvier 2010 pour certains gestionnaires (Intérieur, Justice, Education Nationale, Equipement et Défense). Ce qui veut concrètement dire que dans ces départements, à compter de cette date, vont cohabiter dans les services de Dépenses deux processus de prise en charge, de contrôle et de paiement.

Le directeur a précisé que le processus de Dépense à la DGFIP est à l'étude mais seulement pour 2011, à cette date un seul service Dépense devrait fonctionner.

Pour l'instant nous constatons que les Centres Services Partagés retenus sont tous situés au niveau départemental. Ce qui ne peut que nous interroger quant on sait que le cadre des nouveaux principes généraux de l'organisation territoriale de l'Etat a retenu le niveau régional comme niveau de pilotage de droit commun. A compter du 1er janvier 2010 en effet, les Préfets de région auront autorité sur les directions régionales des administrations civiles de l'Etat chargées de missions ministérielles, conformément à la LOLF.

L'annonce de ces implantations n'est pas sans conséquences sur les agents des services concernés. Car ce sont bien eux qui comme d'habitude sont mis à contribution dans ces évolutions.

Bien qu'elle le minimise, l'administration ne peut que reconnaître que les services de la Dépense vont avoir à supporter un surcroît de travail dans un contexte de suppression d'emplois et de réformes. Le recours à la seule équipe de renfort, si telle était encore l'intention de l'administration, ne peut être valable dans la mesure où celle-ci continue à être sollicitée pour le développement d'Hélios, la mise en place des SIP,... et l'absentéisme sans pour autant que ces effectifs n'augmentent en même temps que les charges qui lui incombent, puisque cela se ferait au détriment des agents affectés dans les postes.

Pour y répondre, l'administration table sur un redéploiement des emplois soit au niveau national, soit au niveau départemental, entre les besoins nouveaux des services de Dépenses et les restructurations (suppressions de postes, fusion de postes) qui génèrent de «l'excédent» ORE. Elle s'appuie également sur des calculs ... pour nous affirmer que Chorus va permettre d'effectuer et de «rentabiliser» dès sa mise en application un maximum de contrôles. De fait pour elle les services de dépenses n'auront donc plus besoin d'autant d'agents. Pour notre part ce dernier point à priori contestable reste à démontrer.

Comptable ou simple caissier ?

Quel sera le positionnement juridique des comptables publics assignataires dans ce schéma d'organisation, alors que le principe de la responsabilité du comptable semble réaffirmée, comment pourra-t-elle être exercée dès lors que le gestionnaire pourra réclamer des paiements immédiats (donc sans contrôles) ? Ou bien une autre situation : lorsque des agents affectés dans un département travailleront pour un service assignataire situé dans un autre département, comment s'effectueront les contrôles internes, quels seront les rapports hiérarchiques ? Face à la difficulté de pouvoir assumer cette responsabilité, la fonction de comptable ne risque-t-elle pas d'évoluer vers simple rôle de caissier ?

Appel aux volontaires

Selon l'administration, la montée en charge de chorus, le transfert des assignations, la diminution éventuelle de la charge de travail dans certains cas ne concerneront à la date du 1er janvier 2010 que quelques dizaines d'agents. Néanmoins elle envisage de procéder à un «pré-mouvement» vraisemblablement à partir d'un appel à candidature et un traitement de celles-ci qui ressemble plus à notre avis au mouvement des postes dits spécifiques.

Elle a par ailleurs réaffirmé qu'aucun agent ne subirait de déplacement d'office. A suivre sur le terrain...

Cour des Comptes : ses doutes et ses craintes

Dans son rapport sur la certification des comptes de l'Etat 2008, la Cour des Comptes ne semble pas partager l'optimisme officiel affiché par notre direction.

A court terme d'abord où CHORUS ne lui semble constituer qu'une application supplémentaire «incapable de remédier aux limites inhérentes à l'application de la comptabilité générale existante».

A long terme ensuite la Cour des Comptes émet des doutes sur la capacité du progiciel à gérer la forte volumétrie et la complexité des différentes comptabilités...

En conclusion

Beaucoup de questions sont restées sans réponses, concernant notamment le coût final du progiciel, peut être enfin les aurons-nous le 27 octobre prochain. Mais ce qui est sûr, c'est qu'en procédant de la sorte, en distillant l'information selon ses envies, l'administration pendant ce temps n'en continue pas moins d'avancer et ne permet surtout pas que d'autres qu'elle, notamment les agents et leurs organisations syndicales, se saisissent des enjeux liés à Chorus.

Drôle de conception du dialogue social que celle de mettre agents et organisations syndicales devant le fait accompli. Ce qui ne peut que renforcer le climat anxiogène qui règne sur l'avenir de la gestion publique au sein de la DGFIP. Inquiétudes des plus vives à la lecture de certains articles de presse ou de comptes rendus de commissions parlementaires qui revendiquent ou craignent la dépendance de l'Etat à l'égard de quelques grandes sociétés auxquelles l'on confie l'écriture d'applications relatives aux missions régaliennes.